JOSE LUIS RODRIGUEZ ALVAREZ (1 de 1)
Presidente
Fecha Firma: 21/01/2026
HASH: d315d9d6e4a6cfd91a7fd23c0ab51032

Resolución reclamación art. 24 LTAIBG

Número y fecha de resolución: indicados al margen.

Número de expediente: 2108/2024.

Reclamante: Asociación Eleuteria Libertades y Derechos Fundamentales.

Organismo: AEMPS /MINISTERIO DE SANIDAD.

Sentido de la resolución: Suspensión.

Palabras clave: autorizaciones vacunas Covid-19.

R CTBG
Número: 2026-0051 Fecha: 21/01/2026

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 19 de octubre de 2024 la reclamante solicitó al MINISTERIO DE SANIDAD, al amparo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno[1] (en adelante, LTAIBG), la siguiente información:

   «*Solicito copia completa de los expedientes de autorización de todas las vacunas existentes contra la Covid-19*».

2. Mediante resolución de 26 de noviembre de 2024, el Ministerio responde lo siguiente:

[1] https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887

«(...) *A tenor del contenido de la solicitud, se resuelve por parte de la Dirección de esta Agencia, CONCEDER parcialmente el acceso a la información solicitada en el ámbito de las competencias de la AEMPS informando de lo siguiente:*

A día de hoy, las siguientes vacunas están autorizadas contra el COVID-19:

Nº REGISTRO	*MEDICAMENTO*	*P. ACTIVO*
1221709001	BIMERVAX EMULSION INYECTABLE	VACUNA DE PROTEINA RECOMBINANTE DE HETERODIMEROS DEL DOMINIO DE UNION AL RECEPTOR (RBD) DEL VIRUS SARS-COV-2 ADYUVADA (HIPRA)
1201528041	COMIRNATY KP.2 10 MICROGRAMOS/DOSIS DISPERSION INYECTABLE	VACUNA DE ARNM QUE CODIFICA LA PROTEINA DE LA ESPICULA (S) VIRAL DEL SARS-COV-2 (OMICRON KP.2)
1201528042	COMIRNATY KP.2 3 MICROGRAMOS/DOSIS CONCENTRADO PARA DISPERSION INYECTABLE	VACUNA DE ARNM QUE CODIFICA LA PROTEINA DE LA ESPICULA (S) VIRAL DEL SARS-COV-2 (OMICRON KP.2)
1201528038	COMIRNATY KP.2 30 MICROGRAMOS/DOSIS DISPERSION INYECTABLE	VACUNA DE ARNM QUE CODIFICA LA PROTEINA DE LA ESPICULA (S) VIRAL DEL SARS-COV-2 (OMICRON KP.2)
1211618001	NUVAXOVID DISPERSION INYECTABLE	VACUNA DE PROTEINA RECOMBINANTE DE LA ESPICULA FRENTE A COVID-19 (NOVAVAX)
1211618008	NUVAXOVID XBB.1.5 DISPERSION INYECTABLE	VACUNA DE PROTEINA RECOMBINANTE DE LA ESPICULA DE SARS-COV-2 (OMICRON XBB.1.5)(NOVAVAX)

R CTBG Número: 2026-0051 Fecha: 21/01/2026

Puede ampliar la información en el Centro de información online de medicamentos de la AEMPS – CIMA, disponible a través del siguiente enlace https://cima.aemps.es/cima/publico/home.html y en la página web de la EMA: https://www.ema.europa.eu/en/homepage

Por otro lado, todo lo no proporcionado sobre los expedientes se trata de información de carácter confidencial, que encuentra su razón de ser en el 14.1 k) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece que: "El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para: k) La garantía de la confidencialidad o el secreto requerido en procesos de toma de decisión."»

[redacted]

3. Mediante escrito registrado el 30 de noviembre de 2024, la solicitante interpuso una reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, el Consejo) en aplicación del artículo 24[2] de la LTAIBG en la que pone de manifiesto, con reproducción de diferentes resoluciones de este Consejo y sentencias del Tribunal Supremo, que la Administración no ha motivado la concurrencia del límite invocado en la resolución impugnada mediante el oportuno test del daño explicando por qué el acceso al documento perjudicaría concreta y efectivamente al bien jurídico de la confidencialidad en el proceso de toma de decisiones protegido en el artículo 14.1.k) LTAIBG y las razones por las que considera que se trataría de un perjuicio real y no meramente hipotético, así como tampoco ha ponderado el interés público en el acceso frente a esa posible lesión.

4. Con fecha 2 de diciembre de 2024, el Consejo trasladó la reclamación al Ministerio requerido solicitando la remisión de la copia completa del expediente derivado de la solicitud de acceso a la información y el informe con las alegaciones que considerase pertinentes. El 27 de diciembre de 2024 tuvo entrada en este Consejo, junto al expediente, escrito en el que se señala lo siguiente:

   «(...) *Que, respecto a las cuestiones que indicamos en la resolución, sobre las cuales no podemos conceder la información, les aclaramos y ampliamos la siguiente información:*

   Esta no concesión viene motivada por la aplicación de los límites de acceso a la información al amparo de las causas previstas en el artículo 14.1 h), j) y k) de LTAIBG, a saber: la limitación del derecho de acceso a la información cuando ello pueda afectar a los intereses económicos y comerciales, al secreto profesional y a la garantía de la confidencialidad en los procesos de toma de decisión.

   Nuestra posición viene respaldada por lo dispuesto en La Sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 25/06/2024, en relación con el recurso de apelación núm. 62/2023, ratificando el criterio seguido por esta Agencia, en la que viene reflejado lo siguiente:

[2] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24

R CTBG Número: 2026-0051 Fecha: 21/01/2026

El conocimiento por terceros países del coste total de la operación supone revelar datos de índole económica afectantes al objeto de negocio, que podrían ser utilizados por otros países en perjuicio de la misma de cara a futuras operaciones. Al mismo tiempo, y por lo que hace a la necesaria confidencialidad y secreto de las decisiones administrativas, hay que tener en cuenta que una divulgación descontextualizada de la información relativa al contenido de las reventas efectuadas, podría tener un serio impacto en la determinación de las condiciones en la formalización de este tipo de contratos. Además, los precios de las dosis de las vacunas son parte de las cláusulas de confidencialidad de los contratos suscritos.

Por otro lado, el coste de adquisición de las vacunas está sujeto a confidencialidad, al ser parte de los Acuerdos de Adquisición Anticipada concluidos por la Comisión Europea con los fabricantes de vacunas. De acuerdo con las directrices de negociación establecidas en el Acuerdo entre la Comisión Europea y los Estados miembros sobre vacunas contra la COVID-19, hecho en Madrid el 20 de julio de 2020 (BOE núm. 211, de 05/08/2020), la Comisión Europea estableció un comité rector, que la asiste en la toma de decisiones sobre los Acuerdos de Adquisición que deben concluirse. El artículo 10 de las Reglas de Procedimiento del comité rector ("Rules of procedure of the Steering Board under the joint EU approach to COVID-19 vaccines procurement"), señala expresamente que los documentos presentados a los miembros del comité rector deberán ser tratados como confidenciales, y que los miembros del comité rector y su secretaría deben suscribir estrictas declaraciones de confidencialidad y mantener las obligaciones de confidencialidad establecidas en dicho artículo.

La propia Comisión lo pone de manifiesto en su web (https://ec.europa.eu/info/live-work[1]travel-eu/coronavirus-response/safe-COVID-19-vaccines-europeans/questions-andanswers[1]COVID-19-vaccination-eu_es#negotiations) cuando en el apartado relativo a negociaciones sobre vacunas en el ordinal 5 indica que "Los contratos están protegidos por motivos de confidencialidad, lo cual está justificado por el carácter altamente competitivo de este mercado mundial. Con ello se pretende proteger las negociaciones sensibles y la información comercial, como la información financiera y los planes de desarrollo y producción. La divulgación de información comercial sensible también socavaría el proceso de licitación y podría

R CTBG
Número: 2026-0051 Fecha: 21/01/2026

tener consecuencias de gran alcance en la capacidad de la Comisión para llevar a cabo las tareas que se le atribuyen en los instrumentos jurídicos que constituyen la base de las negociaciones. Todas las empresas exigen que dicha información comercial sensible siga siendo confidencial entre las partes que firman el contrato (...)". A la vista de ello, la divulgación de los costes por parte del Estado español supondría una quiebra de dicha confidencialidad, por lo que ha de considerarse justificada la aplicación de los límites del artículo 14.1 LTAIBG invocados."

En base a todos los argumentos expuestos, recalcar la imposibilidad de remisión de ningún tipo de documentación perteneciente a estos expedientes de vacunas».

5. El 14 de enero de 2025, se concedió audiencia al reclamante para que presentase las alegaciones que estimara pertinentes; sin que, a fecha de elaborarse esta resolución se haya presentado escrito alguno.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 38.2.c) de la LTAIBG[3] y en el artículo 13.2.d) del Real Decreto 615/2024, de 2 de julio, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, A.A.I.[4], el presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para conocer de las reclamaciones que, en aplicación del artículo 24 de la LTAIBG[5], se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

2. La LTAIBG reconoce en su artículo 12[6] el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiendo por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en*

[3] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38
[4] https://www.boe.es/eli/es/rd/2024/07/02/615
[5] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24
[6] https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12

R CTBG Número: 2026-0051 Fecha: 21/01/2026

poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*". Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones*".

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud, formulada en los términos que figuran en los antecedentes, en la que se pide a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios (AEMPS) el acceso a la copia completa de los expedientes de autorización de todas las vacunas existentes contra la Covid-19.

   La AEMPS dictó resolución concediendo acceso parcial a lo solicitado, facilitando a la reclamante una tabla con seis nombres de medicamentos autorizados, indicando su número de inscripción en el Registro de Medicamentos de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios y el principio activo de cada uno de ellos. Facilita, asimismo, un enlace al Centro de información en línea de medicamentos de la AEMPS – CIMA y de la Agencia Europea del medicamento. Respecto de lo no proporcionado afirma que se trata de información de carácter confidencial aplicándose el límite previsto en el artículo 14.k) LTAIBG.

   Adicionalmente, en el trámite de alegaciones instado en el seno de este procedimiento alega la concurrencia de los límites contemplados h), j) y k) del artículo 14.1 LTAIBG, reproduciendo varios pasajes de la sentencia de la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de junio de 2024 en el recurso de apelación n. º 62/2023 y aludiendo, asimismo, a las directrices de la Comisión de la Unión Europea sobre este particular.

R CTBG
Número: 2026-0051 Fecha: 21/01/2026

4. El punto de partida de esta reclamación ha de ser que la entidad reclamada concede parte de la información y facilita la identificación de las vacunas autorizadas, denegando el acceso, sin embargo, a los expedientes íntegros al entender que la información es confidencial; extremo al que se circunscribe la reclamación.

   Sentado lo anterior no puede desconocerse que la argumentación empleada por la AEMPS para justificar la aplicación del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG y denegar el acceso es sustancialmente idéntica a la utilizada en ocasiones anteriores —en particular, en los procedimientos que dieron lugar a las resoluciones R/272/2022, de 12 de septiembre o R CTBG 55/2023, de 3 febrero, en materia de acceso al precio/coste de las vacunas COVID y a los contratos de adquisición de vacunas—;que ha dado lugar a diversos procedimiento contencioso-administrativos.

   Así, carece de firmeza el pronunciamiento contenido en la Sentencia n.º 62/2023 de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional (Sección Séptima) que utiliza la Administración en su fundamentación, pues mediante Auto (ATS) de 29 de enero de 2025 [RCA 8005/2024 (ECLI.ES:TS:2024:3935:A)] de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo se ha admitido el recurso de casación preparado por este Consejo, fijando como cuestiones de interés casacional objetivo para la fijación de jurisprudencia las siguientes cuestiones (de las que interesan la primera y la tercera en este caso):

   «-Matizar, clarificar y reforzar la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre las cláusulas de confidencialidad en el marco de los acuerdos y contratos de adquisición de vacunas contra la COVID-19, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal General de la Unión Europea en relación con la transparencia y confidencialidad de dichos contratos, para determinar si dichas cláusulas justifican la denegación del acceso a la información pública.

   - Interpretar el artículo 14.1.c) de la LTAIBG, a efectos de determinar si el límite relativo a la protección de las relaciones exteriores justifica la denegación del acceso a la información pública cuando dicha información incluye convenios internacionales o acuerdos suscritos en virtud del artículo 47.2.d) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, en particular relacionados con la reventa o donación de bienes, como en el caso de las vacunas contra la COVID-19.

   - Determinar si el juicio de ponderación previsto en el artículo 14.2 de la LTAIBG, permite resolver las solicitudes de acceso a la información pública basándose en la traslación del

R CTBG Número: 2026-0051 Fecha: 21/01/2026

razonamiento de sentencias previas dictadas en supuestos similares o conectados, en que los límites alegados no coincidan o si, en cambio, debe realizarse en todo caso una evaluación individualizada "ad casum" para cada nueva solicitud.

Por otro lado, no puede desconocerse que, con posterioridad, en sendos AATS de 25 de junio de 2025 [RCA 2412/2025 (ECLI.ES:TS:2025:5949A)] y [RCA 3386/2025 (ECLI:ES:TS:2025:5950A)], de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo ha admitido dos recursos de casación preparados por este Consejo referidos también a información sobre vacunas COVID y en los que la Administración utiliza la misma fundamentación en las que se declaran como cuestiones de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia las siguientes:

«(...) determinar (i) si el Reglamento comunitario 1049/2001 es aplicable a una petición de acceso a información pública obrante en poder de la Administración española y consistente en los precios de adquisición de vacunas y en sus respectivos contratos de compraventa celebrados por el gobierno español en aplicación de los acuerdos de adquisición concluidos por la Comisión Europea; y(ii) si el Reglamento comunitario 1049/2001 justifica la denegación incondicionada y sin más trámite del acceso a la información sobre el precio de las vacunas, así como de los contratos de compraventa celebrados por el gobierno español, por considerar que se trata de documentos sensibles. »

De lo anterior se deriva la necesidad de suspender el dictado de la resolución en este procedimiento, pues si bien la materia no es exactamente coincidente —ya que en los casos que han dado lugar a los recursos de casación la pretensión es la de acceder a los expedientes de la compra de las vacunas y a su precio, y en este caso se pretende el acceso a los expediente de autorización de diversos tratamientos de la COVID—, sí lo es la fundamentación que utiliza la Administración para denegar el acceso a parte de la información y se trata de una fundamentación que fue rechazada por este Consejo dando lugar a una controversia judicial en la que los pronunciamientos del Tribunal Supremo, fijando jurisprudencia, resultan determinantes.

En esta misma línea se ha pronunciado esta Autoridad administrativa independiente en la R CTBG 1517/2025, de 17 de diciembre.

[redacted]

6. En consecuencia, de acuerdo con lo expuesto, procede la suspensión de este procedimiento hasta que se dicte la correspondiente sentencia por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **SUSPENDER** la resolución de esta reclamación hasta que se dicte sentencia por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo en los recursos de casación n.º 8005/2024, n.º 2412/2025 y n.º 3386/2025 preparados por la representación procesal del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno contra las sentencias dictadas por la Sección Séptima de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 25 de junio de 2024 (recurso de apelación 62/2023), de fecha 22 de diciembre de 2023 (recurso de apelación 60/2023) y de 17 de marzo de 2025 (recurso de apelación n.º 127/2023).

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo.: José Luis Rodríguez Álvarez

R CTBG
Número: 2026-0051 Fecha: 21/01/2026